

# Estudio de la comunicación interna como herramienta de transparencia en Internet en el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María

Study of internal communication as a vehicle for transparency on the Internet in El Puerto de Santa María City Council.

Rafael Serrano Rodríguez<sup>1</sup>

Empresa municipal tecnológica del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María  
[rafael.serranorodriguez@elpuertodesantamaria.es](mailto:rafael.serranorodriguez@elpuertodesantamaria.es)

Recepción: 24/10/2011 Revisión: 04/11/2011 Aceptación: 12/12/2011 Publicación: 21/12/2011  
<http://dx.doi.org/10.5783/RIRP-2-2011-11-197-219>

## Resumen

La comunicación interna tiene entre sus grandes beneficios, el aumento de la transparencia informativa en la institución donde tiene lugar la misma con niveles satisfactorios. Para analizar el caso del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, una vez contextualizada la comunicación interna como herramienta de transparencia, se realizó, en primer lugar, un estudio de la misma haciendo uso de un diagnóstico comparativo con otras administraciones públicas; en segundo lugar, un análisis y extrapolación de las conclusiones aplicables a nuestro caso de estudio; y por último y en tercer lugar, se profundizó con un análisis de la necesidad/oportunidad de acometer un programa de mejora en el ayuntamiento objeto de estudio, analizando los beneficios-objetivo, y lo recomendable de configurar su plan de comunicación interna.

**Palabras clave:** comunicación interna - transparencia - ayuntamiento

## Abstract

Internal communication has great benefits, such as the improvement in information transparency within the organization where it takes place. Dealing with the concrete case of El Puerto de Santa María City Council, once contextualized inner communication as a vehicle for transparency, several researches were done. First of all, it was carried out a comparative diagnosis to the rest of civil services. Secondly, an analysis, extrapolation and application of

---

<sup>1</sup> Director Gerente de la empresa municipal tecnológica del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz); Secretario de la Junta de Patronos de Fundación Esperanza para la Cooperación y Desarrollo; Experto Universitario en Seguridad y e-business por la Escuela Superior de Ingenieros Industriales de la UNED; Master Oficial de Gestión Estratégica de la Comunicación y la Innovación por la Universidad de Cádiz; experto invitado en el eGovernment Interest Group de la World Wide Web Consortium (W3C); y pertenece al Grupo de Investigación de Análisis y Estrategias de Comunicación Social y Corporativa de la Universidad de Cádiz. Datos de contacto: Vía de Suiza nº 1, Edif. Heracles, 11010, CADIZ.

the reached conclusions were done. Lastly, in third place, we performed a deeper analysis on the need and opportunity for an improvement program within the City Council, analyzing the benefits and targets as well as taking into account how suitable it is for the organization to design an inner communication plan.

**Keywords:** Internal communication - transparency - city council

### **Sumario**

1. Introducción: la comunicación interna como herramienta de transparencia
2. Metodología
3. Resultados. Consideraciones y valoraciones más importantes
4. Valoraciones
5. Conclusiones
6. Referencias

### **Summary**

1. Introduction: internal communication as a transparency tool
2. Methodology
3. Results. Important considerations and valuations
4. Discussion
5. Conclusions
6. References

## **1. INTRODUCCIÓN: LA COMUNICACIÓN INTERNA COMO HERRAMIENTA DE TRANSPARENCIA**

La gestión de la información en la administración local, y específicamente en el caso de una administración local, es una herramienta que requiere de una planificación estratégica si se quiere lograr el objetivo de superar la comunicación partidista, y realizar una verdadera “comunicación al servicio del ciudadano para transmitir los aspectos relativos a la gestión del Gobierno desarrollado por las personas que fueron escogidas directa o indirectamente por los votantes” (Sabés y Verón, 2008: 12).

De hecho, para poder realizar esa proyección de la información a los ciudadanos, y realizar una gestión de la comunicación informativa pública, y mostrar así una proximidad y acercarlos a su administración local, es imprescindible realizar una efectiva gestión de la comunicación interna. Existen múltiples ejemplos en los que los ciudadanos no asocian valor positivo alguno a su ciudad si no únicamente negativo (Zamora, 2011).

No cabe duda, como afirma Maganto (2009), de que para abordar la gestión de la comunicación, y por tanto,

“comprender, distinguir y valorar el gran caudal informativo que puede llegar a generar la Administración Pública, tanto de puertas adentro -comunicación interna-, como de puertas afuera -comunicación externa- (...) en el seno de la Sociedad del Conocimiento y de la Información, la celeridad en la transmisión de una información veraz, creíble y fiable de cara a la opinión pública sólo es posible a través de la planificación, (...) y la constante actualización de contenidos”.

De esta forma, la administración local podrá mejorar su relación tanto con los medios informativos como con la ciudadanía y, por lo tanto, con la opinión pública.

La comunicación interna, potenciada con las nuevas tecnologías, como herramienta de generación de confianza, constituye una de las vías más eficaces para lograr una efectiva transparencia informativa, tanto interna como externa.

Por otra parte, la transparencia y la participación son dos prioridades que guían el día a día del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María. Trabajadores municipales y responsables políticos intentan acercar lo máximo posible la administración a los ciudadanos y buscar su implicación y participación, procurando que el portal web corporativo [www.elpuertodesantamaria.es](http://www.elpuertodesantamaria.es) sea un reflejo de una gestión que lleva por bandera la eficacia, la modernidad y la transparencia en el sentido más amplio.

Estos objetivos llevaron al Ayuntamiento a someterse a la evaluación de la organización Transparencia Internacional (TI), dedicada a luchar contra la corrupción, que elabora anualmente un Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) que considera los 110 mayores ayuntamientos de España por número de habitantes, entre los que se encuentra el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María desde el año 2008<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> EL ITA pretende convertirse en una herramienta de mejora en el nivel de información pública de los Ayuntamientos, y por tanto del nivel de transparencia social. La participación de los Ayuntamientos es totalmente voluntaria. El procedimiento de evaluación se basa en un conjunto de indicadores que tratan de abarcar las áreas más importantes de la información que una corporación municipal puede ofrecer a los

Según el baremo de TI, El Puerto de Santa María pasó de un coeficiente de 30 en 2008<sup>3</sup>, a otro de 88,8 sobre 100 en 2009<sup>4</sup>, lo que le llevó a convertirse en el municipio más transparente de la provincia de Cádiz. Estas cifras superan con creces los coeficientes de transparencia global de la provincia de Cádiz (59,20), de Andalucía (56,70) y de España (64,00). La transparencia en las contrataciones de servicios pasó de un 16,70 que tenía en 2008 a un 100 en 2009. En el mismo periodo de tiempo, la transparencia económico-financiera pasó de 0,0 a 94,70 puntos sobre 100.

Fue en el año 2010 cuando se logró la transparencia plena, ya que según el baremo de Transparencia Internacional, El Puerto de Santa María llegó al máximo posible, 100, lo que lo convertía en el municipio más transparente de la provincia de Cádiz, de Andalucía, y de toda España empatado con otras cinco ciudades. Estas cifras superaron con creces los coeficientes medios de transparencia global de la provincia, de Andalucía y de España.

Si recordamos los distintos aspectos que se han evaluado en esta auditoría, es interesante resaltar que el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María ha obtenido la máxima puntuación posible (100) en cada una de las cuatro materias examinadas: (a) Información sobre a corporación municipal; (b) relaciones con los ciudadanos y la sociedad; (c) transparencia económico-financiera; (d) contrataciones de servicios; y (e) urbanismo y obras públicas.

En este punto, coincidimos plenamente con Tato y Carrillo (2011) en referencia a la exposición de Puyal (2001), cuando defiende la importancia de la comunicación, como “red que teje los elementos de una organización” (Katz y Khan, 1986: 34), “sistema nervioso” (Puchol, 1997), y “cemento que une las partes de una organización” (Lucas, 1997), y “constituye de hecho, la base del crecimiento y desarrollo de ésta” (Sáez, 2006: 314).

Los beneficios-objetivo que podrían reforzar una política de comunicación concreta, que consolidase y ampliase los efectos del cambio organizacional emprendido hacia la transparencia plena, podrían enumerarse así:

1. Lograr y permitir a la organización mantener la coordinación entre sus partes.

---

ciudadanos. Se estructuran en cinco áreas de transparencia, que se analizan y evalúan, contrastando su publicidad y disponibilidad.

<sup>3</sup> Recuperado el 5/6/2010 de <http://www.transparencia.org.es/ITA%20-%202008/INDICE%20ITA.htm>

<sup>4</sup> Recuperado el 5/6/2010 de <http://www.transparencia.org.es/ITA%20-%202009/INDICE%20ITA%202009.htm>

2. Servir de instrumento de cambio, en tanto que permite el desarrollo, la aceptación y compartición de nuevos valores y objetivos, como el de la transparencia plena; logrando así la implicación del personal en un nuevo modelo de gestión y del desarrollo del proyecto de corporación, dando a conocer la participación y contribución al logro de objetivos, especialmente la transparencia en la gestión y el servicio al ciudadano, aumentando de esta forma la satisfacción en el trabajo, del compromiso personal y del clima laboral.
3. Lograr la participación y la colaboración, estimulando la creatividad y la colaboración, y aumentando el sentido de pertenencia, compartiendo, y proyectando una imagen corporativa positiva y común, valorada por el ciudadano como receptor de los servicios y *stakeholder*.
4. Lograr la retroalimentación de la comunicación, equilibrando la comunicación ascendente, descendente y horizontal, reconduciendo y reduciendo la rumorología, reduciendo también el nivel de tensiones y conflictos.
5. Lograr fluidez, rapidez, claridad, simplicidad de la comunicación, así como segmentar, y personalizar con canales seguros, incidiendo en el aumento de la productividad y reducción de costes.
6. Lograr adaptabilidad a los cambios disminuyendo sectorización de la información y comunicación internas, convirtiéndose en el origen de la práctica de la calidad.

De estos beneficios-objetivo podemos extraer que, la comunicación interna tal y como expone Sáez (2006: 314), no solo constituye un “propósito irrenunciable”, sino que “representa un recurso, un activo que es necesario gestionar” (Puyal: 2001), y que evidentemente puede ser una poderosa herramienta, para desarrollar una estrategia encaminada a la gestión del cambio en una estructura burocrática con tendencia endógeno-autista, y una cultura tradicionalmente reticente al mismo, como es una administración local<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Saez Lanas, J. (2009): merece la pena rescatar como punto de arranque, una parte de la reflexión de Aranes Usandizaga, J.I., (1996), sobre lo que él ha denominado, tendencia endógeno-autista de la Administración. Este juicio señala textualmente: “...la Administración en su conjunto, se constituye en un microuniverso autónomo

## 2. METODOLOGÍA

Este estudio parte de una investigación previa de tipo cuantitativo y de carácter descriptivo. Nuestro campo de estudio es un ayuntamiento que sumaremos a otros ayuntamientos estudiados con anterioridad, y el conjunto de características, factores y variables a analizar atañen a la comunicación interna como herramienta de transparencia.

Haciendo uso de la estrategia metodológica empleada para elaborar los resultados del *Estudio de Comunicación Interna en la Administración Pública (2005)*, se planteó el gran parte del cuestionario del mencionado estudio a la empresa municipal de nuevas tecnologías del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, que tenía la encomienda de todo lo relacionado con las TICs, la comunicación y el protocolo, y el mantenimiento y puesta en marcha de los sistemas informáticos corporativos del Ayuntamiento. Esta empresa mantenía un convenio de colaboración específico con la Concejalía de Comunicación y para el mantenimiento de los servicios de información de la Oficina de Atención al Ciudadano, tanto física, como virtual. También mantenía el servicio de notificaciones municipal, dentro de lo cual se incluían parte de las notificaciones y comunicaciones internas mediante papel<sup>6</sup>.

Los resultados del estudio previo se correspondían con el universo de Administraciones Públicas españolas, recogiendo 68 cuestionarios, con un margen de error muestral de +/- 10,7%, habiendo recogido los datos entre noviembre de 2004 y enero de 2005, y siendo Andalucía la tercera comunidad representada con un 16,7%. Un 60% de los encuestados procedía de un ente público al igual que en nuestro caso de estudio.

El estudio aborda diversos aspectos de la comunicación interna, agrupados en distintos capítulos, en los cuales se establecía una serie de cuestiones a valorar numéricamente:

---

dentro de la sociedad, que a su vez va generando espacios estancos (los subrayados son nuestros) hasta llegar a la unidad mínima (el funcionario). Esta actitud ensimismada, casi autista, interviene en el plano institucional, en las vertientes externa e interna. Externamente: una Administración ignora a las demás y en ocasiones pierde perspectiva sobre la sociedad. Internamente: los departamentos, las direcciones, los servicios, las secciones y las unidades se obvian o apenas cooperan entre sí. La información utilizada no suele superar el aspecto operacional (información de primer nivel, de base y trabajo; información instrumental para operar). Así, el aspecto táctico (información de segundo nivel, sobre los objetivos y la trayectoria) y estratégico (información de tercer nivel, objetivos a medio y largo plazo) permanecen inactivos.”

<sup>6</sup>Estatutos de El Puerto de Santa María Global, S.L.U. Recuperado el 1/5/10 de <http://www.elpuertodesantamaria.es/pub/puertoglobal/estatutospglobal160309.pdf>

- El área de comunicación interna.
- El estado de la comunicación interna.
- Liderazgo y sentido de pertenencia.
- La intranet y otras herramientas de comunicación interna.

De esta forma, mediante el análisis y la realización de comentarios comparativos entre los resultados del estudio mencionado y el cuestionario correspondiente al Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, se pretende realizar un diagnóstico del estado de la comunicación interna en este Ayuntamiento a la luz de la comparativa con otras administraciones públicas.

### **3. RESULTADOS. CONSIDERACIONES Y VALORACIONES MÁS IMPORTANTES**

Los resultados de la investigación fueron los siguientes:

1) Se confirmó la función de comunicación interna puesto que existía una Concejalía de Comunicación, y una empresa municipal que ejecutaba una política de comunicación mediante el empleo de nuevas tecnologías. El Puerto de Santa María formaría parte de ese 52,30% de las administraciones españolas que dispone de esta función, entre las que destacan las administraciones locales y autonómicas según el Estudio.

2) Había más de 5 personas que realizan distintas tareas asociadas a la comunicación interna, entre las que se encuentran diseñadores, programadores, profesionales de la comunicación y gestores de información a jornada completa, por lo que se sobrepasaría la media (no superior a 3 personas) del 66,70% de las administraciones españolas.

3) En relación con la ubicación del departamento de comunicación interna dentro del organigrama municipal, mayormente el departamento se encuadra en una empresa municipal, es decir, fuera de la organización principal pero dependiente de ésta.

Este planteamiento coincide con la generalidad y el panorama diverso que adivina el estudio: una dispersión de la función de comunicación interna entre distintos miembros o departamentos, lo que ocasiona que sus acciones no se encuentren enmarcadas en una planificación que permita institucionalizar la gestión permanente, si bien, en el caso que

analizamos, existe una línea de trabajo con el objetivo de la transparencia pública en internet.

4) El presupuesto disponible al año para comunicación sin incluir nóminas está entre los 150.000 y 450.000 euros anuales. Aunque la mayoría de las administraciones desconoce este coste, el dato sirve para conocer la importancia que los responsables políticos y técnicos le dan a la comunicación interna y a la inclusión de la misma dentro del presupuesto. En el caso del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, por su ubicación y su volumen, podría afirmarse que tiene un nivel de prioridad alto, por cuanto que afecta directamente al buen funcionamiento de la estructura municipal, y durante los ejercicios 2008, 2009 y 2010 no se plantearon recortes, sino la optimización de su funcionamiento.

5) En cuanto a la existencia de un Plan de comunicación interna estructurado, un 52,90% de las administraciones no disponen del mismo y un 18,20% no lo sabe. En ellos podría encuadrarse el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María. Las que sí lo poseen “proviene del ámbito municipal acorde con el nuevo modelo de gestión de calidad y de cercanía al ciudadano”. Pero El Puerto de Santa María, forma parte del grupo de administraciones que señala el estudio que están preocupadas por la cuestión, ya que aunque no se ha definido la herramienta que permite institucionalizar la gestión de una manera permanente, tiene varias iniciativas en marcha que pueden derivar en un plan formalizado a corto plazo. Entre esas herramientas se encuentra la auditoría interna de transparencia de la información.

6) En relación con la utilización de herramientas de comunicación interna nos remitimos a la siguiente tabla nº 1:

**Tabla 1. Utilización de herramientas de comunicación interna**

Herramienta	Ayuntamiento (1=nunca; 7=muy frec.)	Media del estudio (1=nunca ;7=muy frec.)
Intranet / portal	7	5,37
Tablones de anuncios	6	5,16
Teléfonos de información	2	4,54
Reuniones aleatorias	3	4,45
Reuniones con la dirección	7	4,33

Revista interna impresa	2	3,56
Manual de bienvenida	1	3,19
Revista digital	3	3,18
Jornadas de puertas abiertas	2	2,40

Según el estudio, el amplio desarrollo de las TICs, y la administración electrónica han contribuido al desarrollo de la comunicación interna. En el caso de El Puerto de Santa María, también el portal municipal ha desbancado al tradicional tablón de anuncios y se convierte en la herramienta de comunicación más utilizada seguida del tablón.

Es significativa la diversidad en el estudio, del uso de distintas herramientas en diferentes soportes para completar la accesibilidad del personal de las organizaciones a la información: de forma habitual, al menos 6, frente a los 3 de los que hace uso la corporación objeto de estudio (considerando habitual de 4 a 7 puntos).

7) Las referencias a los tipos de investigación que se han realizado para medir la eficacia de la comunicación y/o saber qué ocurre en la entidad en los últimos años se contemplan en la tabla nº 2:

**Tabla 2. Medición de eficacia de la comunicación**

<b>Tipos de investigación</b>	<b>Ayuntamiento (1=nunca; 7=muy frec.)</b>	<b>Media del estudio (1=nunca; 7=muy frec.)</b>
Evaluación de revistas y de los otros canales de comunicación	1	2,60
Evaluación de Intranet	6	2,96
Entrevistas en profundidad y focus group (investigación cualitativa)	1	2,13
Planes de calidad	1	3,22
Encuestas específicas entre la plantilla (investigación cuantitativa)	2	2,79

Destaca el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, por la importancia que le otorga a la intranet como herramienta de uso frecuente para medir la eficacia de la comunicación o saber lo que sucede en la organización, es decir, con respecto a otros instrumentos y con respecto a la media nacional del estudio.

8) Respecto al nivel de desarrollo de los distintos parámetros y agentes estratégicos de la comunicación interna obsérvese la tabla nº 3:

**Tabla 3. Nivel de desarrollo de parámetros y agentes estratégicos**

<b>Parámetros / agentes estratégicos</b>	<b>Ayuntamiento (1=poco desarrollado; 7=muy desarrollado)</b>	<b>Media del estudio (1=poco; 7=muy desarrollado)</b>
El compromiso de la alta dirección ejecutiva	5	3,74
El liderazgo de los directivos	2	3,70
Las herramientas y los canales de comunicación	4	3,65
El compromiso de la alta dirección política	5	3,40
La estrategia y los objetivos	2	3,33
Implicación de los mandos intermedios	4	3,25
La participación de los empleados o funcionarios	3	3,06
La investigación de los resultados de la comunicación interna	1	2,28

En relación a lo que el Estudio define como parámetros que evalúan el desarrollo de la comunicación interna, todas las medias están por debajo del nivel central, y ponen de manifiesto, especialmente en El Puerto de Santa María, el discreto nivel de desarrollo de aspectos correspondientes al liderazgo, junto con un deficiente nivel de participación e investigación. Si bien, en la corporación objeto de nuestro estudio destaca el compromiso de la dirección política y el desarrollo de herramientas por encima de la media nacional.

9) En orden a la valoración del desarrollo de la comunicación interna, más de la mitad de las administraciones públicas (52,30%) valoran el desarrollo entre 3 y 4. La cercanía a los valores

medios, parece indicar según el estudio, una valoración más subjetiva y cercana a lo ideal que a lo real, teniendo en cuenta el escaso desarrollo de la investigación y la evaluación de los resultados. En este grupo se enmarcaría también el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, ya que el grado de desarrollo de su comunicación interna estaría medianamente desarrollado, al no estar consolidada una planificación, aunque por su naturaleza, los Ayuntamientos son organizaciones más dinámicas puesto que el contacto directo con los ciudadanos les obliga a “estar más alerta a los cambios y ser más susceptibles a los mismos”.

10) El sentido de pertenencia del equipo humano con la institución es en el caso del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, medio o bajo, si se trata de considerar “orgullo de pertenencia”. El sentido de conformismo es el preponderante normalmente en las administraciones locales. Un 51,60% del estudio lo considera medio o bajo, pero un 45,10% alto o muy alto. Obviamente se trata de un parámetro de valoración muy subjetiva, pero la impresión general puede manifestarse por las diferentes consideraciones entre administraciones de distinto ámbito.

11) En cuanto a las opiniones de los resultados de una política de mejora de la comunicación interna, ver los resultados de la tabla nº 4:

**Tabla 4. Resultados de una política de mejora de la comunicación interna**

<b>Resultados</b>	<b>Ayuntamiento (1= poco efectivo; 7=muy efectivo)</b>	<b>Media del estudio (1=poco;7=muy efectivo)</b>
Mejorar la gestión de la entidad	5	5,63
Favorecería procesos de innovación	4	5,59
Se conocerían mejor los servicios y logros de la entidad	7	5,43
Haría más rápida la toma de decisiones	2	5,10
Una mejora de su imagen pública	6	4,90
Permitiría ahorrar presupuesto o gestionar mejor los recursos	3	4,76
Favorecería retener a los mejores	1	3,81

Sobre la comunicación interna como herramienta de gestión aplicada, el planteamiento de la corporación objeto de estudio estima que se conocerían mejor sus servicios y logros, lo que lógicamente se traduciría en una mejora de su imagen pública y de la gestión de la entidad. La media nacional se inclina en primer lugar por esto último aunque considera muy importante el impulso que le daría a los procesos de innovación, y en tercer lugar el conocimiento de los servicios y logros. Hay por tanto, una diferencia significativa entre los beneficios “percibibles” desde fuera y los de dentro de la organización.

Podría echarse en falta, una herramienta de divulgación de los objetivos operativos planteados anualmente de forma sencilla y comprensible, con su finalidad y justificación, y los indicadores de seguimiento, una práctica cada vez más común en las administraciones locales y promovida por la FEMP, lo que podría ser objeto de otra investigación.

Estas consideraciones están basadas en la percepción general desde el punto de vista de la empresa municipal, responsable en mayor medida de la comunicación interna.

12) En relación con el conocimiento y comprensión del equipo humano con respecto a los objetivos de la entidad, un 65,40% supera la valoración de 4, es decir, que existe una adecuación media del conocimiento de los objetivos; y un 41% supera los 5 puntos, donde podría enmarcarse el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María. Generalmente, en la administración local es sencillo que el personal conozca su misión, y exista un modelo claro de relación entre el personal, sin embargo la comunicación interna tiene campo para fortalecerse.

13) Según el estudio, la dirección política comprende y conoce a su equipo humano ya que un 70,30% de los encuestados puntúa este conocimiento entre el 4 y el 7 sobre 7, margen en el cual también puede incluirse la corporación municipal objeto de estudio.

14) El Puerto de Santa María también coincide con el estudio nacional porque un 83,90% de las administraciones considera que dirección ejecutiva, no política, conoce y comprende a sus funcionarios bastante bien, ya que las valoraciones más altas se sitúan entre 5 y 6 sobre 7, siendo 7 el valor más adecuado.

15) Respecto a la valoración del reto de los directivos, políticos o no, en relación con la mejora de su comunicación en general, resulta según se dispone en el cuadro nº 5:

**Tabla 5. Objetivos del los directivos con respecto a la comunicación**

Resultados	Ayuntamiento (1=menos conforme;7=más conforme)	Media del estudio (1=menos conforme;7=más conforme)
Desarrollar empatía	7	5,71
Comunicar sin enrollarse tanto	6	4,91
Ser capaces de exponer sus mensajes con impacto	5	4,70
Conseguir ser más admirados	3	4,59
Saber controlar su estrés	2	4,27
Cuidar más su imagen personal	4	3,72
Aprender a hablar mejor en público	1	3,67

Respecto de los principales retos, los tres primeros son coincidentes con la media nacional, si bien el cuidado de la imagen personal, tiene menos importancia en el municipio de estudio. Los datos sugieren que nos encontramos con organizaciones más informativas y menos comunicativas, con una comunicación descendente predominante típica de organizaciones dedicadas a la prestación de servicios, y aunque existan buenas intenciones por mejorar la comunicación interna estructurada, queda claro que *“la habilidad más valorada es la disposición a colaborar y el mayor reto, el escepticismo”*.

16) En relación con la imagen del Ayuntamiento de cara a la opinión pública, qué duda cabe que la imagen influye en el orgullo de pertenencia. En el caso del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, aunque en el estudio nacional un 60,6% considera que la imagen de su entidad de cara a la opinión pública es buena o muy buena, y que por tanto los empleados entienden que los usuarios están satisfechos con los servicios que reciben, la puntuación es *mala*<sup>7</sup>, junto con el 9,1% nacional que es mala o muy mala. Esta mala imagen

<sup>7</sup> La encuesta digital realizada por el Diario Andalucía Información considera la gestión del equipo de gobierno del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María durante los tres últimos años de la siguiente forma: 33% pésima, 11% mala, 9% regular, 18% buena y un 28% muy buena. En el momento de la consulta tenía 298 encuestados. Recuperado el 6/6/10 de <http://www.andaluciainformacion.es/portada/?i=99&a=&f=&s=&b=&penc=1>

en el caso del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, guarda estrecha relación con el bajo sentido de pertenencia expuesto con anterioridad o viceversa.

17) El Ayuntamiento de El Puerto de Santa María no dispone de portal del empleado, si bien, está ejecutándose el proyecto, formando parte así del 11,70% que lo tiene en curso frente al 55% que ya dispone del mismo. Se confirma según el estudio, la evolución hacia la disposición del portal de forma muy elevada, sobretodo en el ámbito municipal (36,40%) y en el autonómico (30,30%).

18) En relación con el nivel de desarrollo de los contenidos de la intranet referimos la siguiente tabla nº 6:

**Tabla 6. Niveles de desarrollo de los contenidos intranet**

<b>Resultados</b>	<b>Ayuntamiento (1=menos; 7=más)</b>	<b>Media del estudio (1=menos; 7=más)</b>
Anuncio de vacantes y promoción interna	7	6,56
Plan de formación	4	6,47
Calendario laboral, fiscal, etc.	3	6,25
Buzón de sugerencias	7	6,14
Información sindical	1	6,11
Buzón de preguntas con compromiso de respuesta	7	5,76
Formación on-line	3	5,56
Noticias que salen en prensa	7	5,55
Discursos/mensajes del principal cargo	4	5,55
Manual de bienvenida	1	5,48
Gestión del conocimiento	3	5,42
Consulta de nóminas	1	5,38
Intercambio sobre mejores prácticas	1	5,29
Espacio para compra / venta particular	1	4,65
Noticias personales (cumpleaños, bodas, ...)	1	4,50

Así como el anuncio de vacantes y promoción interna, junto con los planes de formación, son los contenidos más desarrollados en las intranets de las administraciones públicas según el estudio, solamente coincide el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María en el primero de ellos. Los buzones de sugerencias y preguntas y las noticias destacan por encima de la media. En el otro sentido, por debajo de la media están todos los demás aspectos, de forma llamativa especialmente la información sindical, los calendarios, y lo relativo a la formación.

En relación con los menos desarrollados según el estudio, el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María no supera la media en ninguno de ellos, y las diferencias son muy significativas. Los espacios destinados a noticias personales y a compra-venta para particulares, son las menos desarrolladas en las intranets, a lo que El Puerto de Santa María suma el manual de bienvenida y la consulta de nóminas.

19) El estudio que venimos manejando, también contrapone el 46,3% de administraciones públicas que sí dispone de plan de comunicación interna frente al 53,0% en el sector privado, lo que deriva de las características específicas de cada sector.

20) Respecto a los tipos de investigación, la empresa privada presta más atención al clima laboral y a las auditorías cuantitativas, frente a la preocupación de las administraciones públicas por los planes de calidad o la evaluación de la intranet. El estudio considera que “el que la investigación se encuentre más afianzada como una práctica necesaria para la formulación de políticas de comunicación interna, hace más fiables los resultados aplicados al sector privado”.

21) Aunque el estudio también considera que el sentido de pertenencia de los empleados públicos es más alto que en la empresa privada, y su dirección ejecutiva no política, conoce y comprende a sus empleados más que en la empresa privada, el liderazgo público está 10 puntos por debajo. Considera uno de los redactores del estudio que: “cualquier partido político desearía entender en el desarrollo de la función que le corresponda, que tener a los funcionarios informados sobre el desarrollo de la organización y sus políticas y desarrollar esas herramientas de implicación e integración de la gente es básico y una obligación”.

22) Por último, mientras la intranet o el portal es la herramienta de comunicación más utilizada en el sector público, en el privado es la revista interna impresa, relegando a un

modesto 4º puesto (68%) el empleo de la intranet en la empresa privada. Coinciden ambas en el uso del tablón de anuncios: segunda herramienta más utilizada en las entidades públicas y privadas.

#### 4. VALORACIONES

En relación con las conclusiones del estudio que manejamos, de las aplicables y trasladables al Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz)<sup>8</sup> como objeto de análisis, podemos indicar las siguientes:

**Primera.** El ayuntamiento objeto de estudio forma parte del grupo de administraciones públicas en que la comunicación interna se encuentra en un estado inmediatamente anterior al del sector privado. Esto se constata con el hecho de que en el estudio de referencia, solamente un 46,3% de la muestra cuenta con Plan de Comunicación estructurado. Sin embargo, se deduce la tendencia a su desarrollo exponencial ya que cada vez hay más recursos técnicos y humanos, y por tanto presupuestarios, destinados a acciones y/o procesos de Comunicación Interna, circunstancia que también tiene lugar en el ayuntamiento objeto de estudio.

**Segunda.** Los nuevos modelos de gestión pública debe orientarse a la optimización y mejora de los servicios públicos y la atención al ciudadano, lo que supone en muchas organizaciones, especialmente la administración pública, la necesidad de abordar una gestión del cambio en ocasiones compleja y difícil. Esto supone la necesidad de desarrollar la comunicación interna como herramienta estratégica, tanto para comunicar el proceso de cambio, como para conseguir la motivación y participación necesaria de la plantilla. El Ayuntamiento de El Puerto de Santa María carece de una planificación estratégica independientemente de las líneas de actuación que lleva a cabo, a pesar de que las Administraciones locales deberían ser las más activas por su mayor cercanía al ciudadano.

**Tercera.** La utilización y desarrollo de las herramientas *on line*, como la intranet, son consecuencia de la constante modernización de las Administraciones Públicas para el desempeño de sus funciones, lo que no tiene por qué derivar en una utilización estratégica

---

<sup>8</sup> Conclusiones del I Estudio de Comunicación Interna en la Administración Pública (2005). Observatorio de Comunicación Interna e Identidad Corporativa (pp. 32- 33).

más allá de la meramente utilitaria e instrumental, y menos como herramienta de comunicación interna. No obstante, la aplicación y utilización estratégica, está comenzando a producirse por ejemplo en el ayuntamiento objeto de estudio, por cuanto que una línea estratégica de transparencia al ciudadano, se ha convertido en una premisa que comienza a dar sentido a la comunicación interna, empleando y optimizando los recursos on line disponibles para la consecución de los objetivos de transparencia en la información.

**Cuarta.** En el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, como parte fundamental para la toma de decisiones, requiere de mayor valoración en la investigación de la comunicación interna para la planificación, la ejecución y la mejora continua. De hecho, es el aspecto menos desarrollado de la comunicación interna es la investigación, y aunque el 70% de las entidades encuestadas del estudio afirma haber desarrollado algún tipo de análisis, los niveles de profundidad y continuidad son muy elementales o están ligados a acciones y/o herramientas puntuales, como el caso que estudiamos.

Coincidimos plenamente con el estudio, en el sentido de que, aunque el nivel de desarrollo de la comunicación interna en las administraciones es menor al sector privado, la propia inercia de “servicio público” hace necesaria

“la adecuación de cualquier estrategia de éxito del sector privado o, lo que es mejor, una apuesta decidida por la investigación de las necesidades propias de su campo y las oportunidades que subyacen en el mismo, contribuyendo así al conocimiento de un sector que, como el público incide sobre la calidad de vida de todos”<sup>9</sup>.

**Quinta.** El sentido de pertenencia es mayor que en el sector privado por lo que puede incidir la buena imagen pública que poseen las instituciones entre los ciudadanos. Otro factor es la percepción de que sus directivos, tanto políticos como ejecutivos, les conocen y comprenden, en una alusión clara al nuevo modelo de liderazgo que impone la gestión pública moderna, si bien esta conclusión no resulta del todo aplicable al objeto de estudio, lo que pone de manifiesto todavía más si cabe la necesidad de desarrollar una verdadera

---

<sup>9</sup> Resumen ejecutivo del I Estudio de Comunicación Interna en la Administración Pública (2005: 8). Observatorio de Comunicación Interna e Identidad Corporativa.

comunicación interna, que tenga como objetivo compensar y rectificar este déficit a corto plazo.

**Sexta.** De nuestro análisis extraemos que puede ser interesante para el Ayuntamiento objeto de estudio, desarrollar una estrategia de comunicación interna, que tuviera como objetivo a corto plazo compensar y rectificar el déficit en el sentido de pertenencia, y que podría incidir en la imagen pública del mismo entre los ciudadanos. Otro aspecto a reforzar sería la percepción de que sus directivos, tanto políticos como ejecutivos, conocen y comprenden, la necesidad de un nuevo modelo de liderazgo en la gestión pública moderna.

**Séptima.** Según el estudio, el desarrollo de la comunicación interna en las Administraciones se basa en cuatro necesidades básicas y elementales con los que estamos profundamente de acuerdo, y que se pueden aplicar al Ayuntamiento de El Puerto de Santa María en toda su extensión:

- a) La necesidad de definir un modelo de comunicación interna que defina planes, estructura, contenidos y recursos para llevarlo a cabo.
- b) La necesidad de implicación todo el equipo directivo, incluyendo técnicos y políticos, asumiendo la responsabilidad de la comunicación interna entendida como una herramienta de gestión y como una responsabilidad de todos.
- c) La necesidad de potenciar la intranet como la herramienta de transparencia que más se adapta a estrategias de comunicación interna.
- d) La necesidad de definir indicadores para medir el impacto de la comunicación interna en los resultados, con la finalidad de reducir los costes, generar valor y reforzar la identidad corporativa de la administración.

Podemos afirmar que los resultados del estudio ponen de relieve que el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María ha iniciado líneas de trabajo en relación con las necesidades a), b) y c), pero no así en referencia a las necesidades contempladas en el apartado d).

**Octava.** Para que estas necesidades puedan convertirse en realidades el estudio, plantea otras premisas también básicas paralelas e irrenunciables:

- a) El cambio de mentalidad en la cultura administrativa, generando motivación a los funcionarios públicos, orientándolos en el servicio al ciudadano y sus necesidades, y haciéndole participar en su entidad.
- b) El aumento de habilidades de formación en comunicación: hablar en público, saber escuchar y transmitir emociones son algunos de los retos que manifiestan las entidades públicas para la mejora de la comunicación interna.
- c) Reforzar los departamentos de comunicación, que deben asumir un nuevo papel de "consultores internos" para la estructura de la organización, y convertir en verdaderos protagonistas a los mandos intermedios, para que desarrollen acciones de comunicación interna de una manera eficaz.

En nuestro caso de estudio, el a) está en constante proceso y evolución. En el b) apreciamos serias carencias si bien se han acometidos algunas iniciativas, y el c), siendo un pilar, necesita una estructura de soporte en materia de planificación, a pesar de que la conciencia de esta necesidad existe y no es indiferente para los responsables técnicos y políticos. En este sentido, coincidimos plenamente con lo afirma el estudio, cuando dice que "las Administraciones Públicas a corto plazo no tendrán casi nada que envidiar al sector privado" porque "los gestores públicos están cambiando y se sabe que la comunicación es un elemento estratégico para ese cambio" y "la comunicación no es una cuestión de sectores, sino de personas"<sup>10</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

Constatamos el inicio de un cambio de cultura, en el que la comunicación interna comienza a desempeñar -no sin carencias- un papel relevante, facilitando de manera lenta y progresiva un tránsito cultural hacia la transparencia plena. Pero sin embargo, a la vista del análisis comparativo realizado, se hace más necesario que nunca la adopción de premisas básicas, y que al igual que la "transparencia plena", trasciendan y se interioricen en la conciencia colectiva de la organización, incorporándose a su praxis operativa y su sistema de valores organizativos las siguientes garantías, algunos de los cuales propone Sáez Lanás (2006: 316):

---

<sup>10</sup> Francesca Mata, Directora de RR.HH. y Comunicación Interna del Ayuntamiento de Barcelona.

1. Compromiso decidido de los órganos directivos principales políticos y no políticos.
2. Congruencia entre las acciones y los mensajes que emanan desde la cúspide jerárquica de la organización.
3. Que exista un propósito real de comunicación (movimiento bidireccional) en posición al mero trasvase de información (movimiento unidireccional).
4. Acción transparente en el manejo de la información.
5. Un esfuerzo continuo para el mantenimiento del sistema.

El Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, no se ha dotado de herramientas para conocer de manera objetiva, el estado de la opinión pública interna, ni dispone como hemos comentado anteriormente de una planificación de los recursos que se dedican a la información de consumo interno, ni de las herramientas necesarias que pueden permitir canalizar los flujos de información y comunicación, por lo que no puede aprovechar su potencial para la consecución de objetivos, promover los valores corporativos, e integrar al personal en el proyecto local (Martín, 2010). No hay que olvidar que

“el objetivo que busca la comunicación interna es el de lograr que la comunicación fluya de manera positiva dentro de la propia institución; que se generen una serie de canales por los que circule la información, las opiniones, las sugerencias y las propuestas con el fin de hacer partícipes a nuestros empleados de las decisiones que se adoptan” (Sabés y Verón, 2008: 26-27).

Es decir, El Puerto de Santa María, además de emplear los flujos de información con un direccionamiento unidireccional y con gran fragmentación, no pone en valor sus contenidos, ya sea por el tratamiento de información indiscriminada por la sobreutilización del email, o por la insuficiencia de medios, canales, o el precario uso que se hace de ellos. A ello hay que añadir, la dispersión física de unidades y servicios por todo el término municipal, algo que han paliado parcialmente las nuevas tecnologías.

Al igual que en los casos de Vitoria-Gasteiz, Mataró, y San Sebastián de los Reyes, el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María podría compartir “las mismas consecuencias

indeseables de un sistema de comunicación pobremente desarrollado, como la lentitud en la transmisión de contenidos informativos relevantes y la profusión del rumor” (Sáez, 2006).

Las acciones de comunicación que, hasta el momento, venía practicando el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, experimentaron un increíble empuje al asumir como objetivos corporativos la transparencia y el servicio al ciudadano. Pero estas acciones según nuestro estudio, adolecen de una estructura planificada, resultando desequilibradas, parciales, e ineficaces, en la medida que no son guiadas por una política concreta que contemple expresamente la comunicación interna, y despliegue todo el potencial que esta conlleva.

Sin embargo, la canalización de los esfuerzos realizados gracias a las nuevas tecnologías, especialmente la intranet, si son debidamente canalizados y planificados, ayudan a multiplicar exponencialmente los resultados y el logro de intereses y beneficios-objetivo, que de otra manera se alcanzarían de forma incompleta, y con mucha mayor dificultad y plazo.

Un sistema de gestión de la calidad total en un Ayuntamiento, debería contemplar entre sus objetivos, un programa de comunicación “tanto de los ciudadanos que desarrollan su labor profesional en el Ayuntamiento como de los ciudadanos-clientes receptores del resultado de la acción municipal” (Guerrero, 2011: 32). Por tanto, concluimos que se dan las circunstancias necesarias para elaborar un Plan de Comunicación Interna en el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz), que permita instaurar un modelo eficiente de gestión, realizando en primer lugar una evaluación exacta y rigurosa mediante un diagnóstico de la misma, que confirme y evalúe las prácticas e identifique las necesidades apuntadas en nuestro estudio, y alinee intereses estratégicos con acciones ya en marcha, como pudiera suceder a modo de ejemplo con la transparencia (Pedrotti, 2011). Y tras definir y diseñar la arquitectura del plan, sus objetivos, motivación, instrumentos, herramientas, indicadores, programas, actuaciones, recursos materiales y económicos, productos, etc.; y posteriormente ejecutar su desarrollo, ejecución, e implementación, fases, calendario y presupuesto, y su difusión interna; proceder al control de resultados, de los problemas detectados, el cumplimiento de objetivos, de la evolución de la opinión pública interna, y a la revisión y actualización y mejora del plan, que ya supondrían de realizarse, un éxito para el Ayuntamiento.

## 6. REFERENCIAS

Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (2009). Áreas de Comunicación, Organización y Calidad. El gran valor de la reputación. *Revista Comunicación*, Junio, 46-49.

Cabanas, C., Vilanova, N. y Rodrigo A. (2005). La Comunicación Interna en las AA.PP. es una herramienta en fase de expansión. *Capital Humano*, 190, 64-70.

Guerrero, M. (2011). *La gestión de la calidad total en los ayuntamientos españoles. Modelos y experiencias. Colección administración local y autonómica (31-33)*. Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Gobierno de España.

Katz, D. Y Khan, R. (1986). *Características que definen a las organizaciones sociales. Psicología social de las organizaciones*, 5ª Ed., México: Trillas.

La Comunicación Interna en la Administración Pública (2005). *I Estudio de Comunicación Interna en la Administración Pública Observatorio de Comunicación Interna e Identidad Corporativa*. Recuperado el 25 de mayo de 2010, de <http://www.observatoriocomunicacioninterna.es/Imágenes/pdf/Iestudioadmones.pdf>

Lucas, A. (1997). *La comunicación en la empresa y en las organizaciones*. Barcelona: Bosch Comunicación.

Maganto Hurtado, E. (2009). *Comunicación Interna. Relaciones Públicas y Docencia*. Universidad de Valladolid, Segovia. Recuperado el 25 de mayo de 2010, de <http://maganto.wordpress.com/tag/comunicacion-interna>

Martín, A. (2010). Comunicación institucional en una organización regional. *Revista de Comunicación y Nuevas Tecnologías Icono 14*, Año 8, Vol. 2, 329-339.

Pedrotti, G. (2011). *Hacia una comunicación interna eficiente. RRPPnet Portal de Relaciones Públicas*. Recuperado el 23 de octubre de 2011, de <http://www.rrppnet.com.ar/retroalimentacion.htm>

Puchol, L. (1997). *Dirección y Gestión de Recursos Humanos*. Ed. Díaz de Santos. Madrid.

Puyal, E. (2001). *La comunicación interna y externa en la empresa*. Lección Sociología Recuperado el 23 de octubre de 2011, de <http://ciberconta.unizar.es/Leccion/comui/100.HTM> el 10/10/11

Sabés, F. y Verón, J.J. (2008) *La gestión de la información en la administración local (1ª ed.)*. Sevilla: Colección Periodística, 26. Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.

Sáenz Blanco, M.T. (2004). La comunicación interna, soporte estructural del proceso de cambio en el Ayuntamiento de Mataró. *Capital Humano*, 177, 52-62.

Sáez Lanas, J. (2006) *Un Plan de comunicación interna para el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Libro de ponencias: las administraciones, en el camino de la excelencia (311-318)*. Ed. Gobierno de La Rioja, Administraciones Públicas y Política Local.

Carrillo, M.V. y Tato, J.L. (2011). *La comunicació empresarial del segle XXI. La gestió dels actius intangibles*. Recuperado el 23 de octubre de 2011 de [http://portalcomunicacion.com/uploads/pdf/38\\_cat.pdf](http://portalcomunicacion.com/uploads/pdf/38_cat.pdf)

Zamora, R. (2011). *Claves para gestionar la comunicación política local (9-10)*. Colección Periodística, 43. Sevilla: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.